

Opinnäytetyö Turun ammattikorkeakoulu

Liiketalous

Juridiikka

2014

Jussi Alinen

LAINSÄÄDÄNNÖN JÄLKISEURANNAN NYKYTILA



TURUN AMMATTIKORKEAKOULU
TURKU UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

OPINNÄYTETYÖ (AMK) | TIIVISTELMÄ

TURUN AMMATTIKORKEAKOULU

Liiketalous | Juridiikka

2014 | 35

Ohjaaja | Kaisa Sorsa

Jussi Alinen

LAINSÄÄDÄNNÖN JÄLKISEURANNAN NYKYTILA

Lainsäädännön implementoinnin jälkeen toteutettava arviointi eli vaikuttavuusarviointi tuottaa tietoa siitä, ovatko lainvalmistelussa ennakoidut vaikutukset toteutuneet tai onko esiintynyt sellaisia vaikutuksia, joita ei ole ennen päätöksentekoa osattu ennakoida. Vaikuttavuusarviointi tuottaa tietoa päätöksentekijöille siitä, onko halutut tavoitteet saavutettu.

Opinnäytetyöni tavoitteena on selvittää sekä lainsäädännön jälkiseurannan nykytilaa että missä määrin lakien valmistelusta vastaavat ministeriöt toteuttavat vaikuttavuusarviointia ts. lain jälkiseurantaa. Lähteinä olen hyödyntänyt kirjallisuutta, selvityksiä, lainsäädäntöä ja asiantuntijahaastatteluja.

Jälkiseurantojen määrästä on hyvin vähän tietoa, koska niistä ei järjestelmällisesti kerätä tilastoa. Ministeriöt eivät tee riittävästi jälkiseurantoja kyetäkseen arvioimaan lainsäädännölle asetettujen tavoitteiden toteutumista.

ASIASANAT:

Vaikutusarviointi, vaikuttavuusarviointi, jälkiseuranta, lainsäädäntöprosessi.

BACHELOR'S THESIS | ABSTRACT

TURKU UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Business Administration | Law

2014 | 35

Instructor | Kaisa Sorsa

Jussi Alinen

THE CURRENT STATE OF FOLLOW-UP OF LEGISLATION

The effectiveness assessment which is made after implementing legislation provides information on whether the effects anticipated during legislative drafting occurred or whether there has occurred effects that have not been anticipated during decision making process. The effectiveness assessment provides information to decision makers on whether the desired objectives have been achieved.

The aim of this study was to determine the current state of the follow-up of legislation and the extent of effectiveness assessments carried out by the ministries responsible for legislative drafting. The source material for the thesis consists of literature, reports, legislation and interviews with experts.

There is very little information on quantities of effectiveness assessments available, since no systematically collected statistics exist. Ministries do not conduct enough effectiveness assessments to properly evaluate whether the objectives of the legislation are met.

KEYWORDS:

Impact assessment, effectiveness assessment, follow-up, legislative process

SISÄLTÖ

1 JOHDANTO	6
2 LAKIEN LAADINTA	11
2.1 Lain elinkaari	12
2.2 Lainvalmistelun prosessi	13
2.3 Lainsäädäntömenettely	13
2.4 Täytäntöönpano	14
3 VAIKUTUSARVIOINTI JA JÄLKISEURANTA LAINVALMISTELUSSA	15
3.1 Vaikutusarvioinnin vaiheet lainvalmistelussa	17
3.2 Tehtyjen vaikutusarviointien määrä	19
3.3 Lain vaikutusten jälkiseuranta	20
4 LAINSÄÄDÄNNÖN JÄLKISEURANNAN MÄÄRÄ JA NYKYTILA	22
4.1 Hallituksen esitykset	22
4.2 Eduskunnan lausumat	23
4.3 Asiantuntijahaastattelut	25
4.4 Tiivistelmät haastatteluista	27
4.5 Yhteenveto tutkimuksen toteutuksesta	29
5 PÄÄTELMÄT	31
LÄHTEET	34

KUVIOT

Kuvio 1. Lain elinkaari (Tala 2005, 1)	12
Kuvio 2. Vaikutusarviointi säädösvalmistelu eri vaiheissa (OM 2007)	17
Kuvio 3. Hallituksen esitysten määrällinen kehitys vuosina 1992–2012 (Slant & Rantala, 9)	22
Kuvio 4. Hallituksen esitysten jakautuminen hallinnonaloittain vuonna 2012 (Slant & Rantala, 11)	23

TAULUKOT

Taulukko 1. Yhteenveto tunnistetuista vaikutuksista vuosilta 2005, 2009 ja 2012 (Slant & Rantala, 57)	19
Taulukko 2. Määrälliset vaikutusten arvioiden osuus vuosien 2005, 2009 ja 2012 hallituksen esityksissä (Slant & Rantala, 59)	20
Taulukko 3. Lausumien jakautuminen aiheen mukaan vaalikaudella 2007–2010 (VTV 2014, 38)	25

1 JOHDANTO

Tämän opinnäytetyön tavoitteena on tarkastella lainsäädännön jälkiseurannan nykytilaa ja selvittää missä määrin lakien valmistelusta vastaavat ministeriöt toteuttavat lain implementoinnin jälkeen sen käytännön toimivuuden seuranta – vaikuttavuusarviointia.

Johdanto-osassa kuvaan lainsäädännön jälkiseurannan ja siihen keskeisesti liittyvän vaikutusarvioinnin tiimoilta käytyä keskustelua ja kehityskaskia viime vuosina. Tämän jälkeen käsittelen tiivistetysti lakien laadintaprosessin ja miten sekä vaikutusarviointi että jälkiseuranta liittyvät tähän prosessiin. Tämä on tarpeellista, jotta jälkiseuranta ja sen tarpeeseen johtavat syy- ja seuraussuhteet kirkaistuisivat. Lopuksi esitän missä määrin ministeriöt systemaattisesti toteuttavat ennalta suunniteltua lainsäädännön jälkiseuranta.

Vaikutusarvioinnilla ymmärretään tässä politiikkatoimien (lainsäädännön ja muiden edellä rajattujen politiikkatoimien) vaikutusten monipuolista ennakollista (ex ante) arviointia. Vaikutusarviointiin kuuluu olennaisena myös nykytilaa ja trendikehitystä koskeva tieto. (Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 6/2009).

Vaikuttavuusarvioinnilla ymmärretään politiikkatoimien tavoitteiden toteutumisen arviointia eli jälkikäteistä (ex post) arviointia. Tavoitteiden toteutumisen lisäksi on tärkeää ottaa huomioon toimenpiteiden kokonaisvaikutukset kuten kustannustehokkuus tai sivuvaikutukset. Toimiva arviointijärjestelmä mahdollistaa aiemmin asetettujen tavoitteiden uudelleen arvioinnin. Politiikkatoimien täytäntöönpanon ennakollinen ja jälkikäteinen arviointi eroavat toisistaan muun muassa arvioinnin luonteen, välineiden ja tiedontuottajien osalta. (Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 6/2009).

Opinnäytetyöni aihe liittyy läheisesti muun muassa pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen (2011-2014) ohjelmaan, johon on kirjattu kansalliset paremman sääntelyn tavoitteet. Hallitusohjelman mukaisesti lainvalmistelun kehittämisen tavoitteena on parantaa säädösvalmistelun ja sen tuloksena syntyvien säädösten laatua. Tavoitteena on sääntely, joka on oikein kohdentuvaa,

toimivaa, johdonmukaista ja ymmärrettävää. Tähän pyritään kansallisesti muun muassa hallituksen säädösvalmistelun koordinoitua ja säädösvalmistelun osaamista ja ohjeistusta kehittämällä. (Valtioneuvoston kanslia 2011.)

Valtioneuvoston kanslia asetti huhtikuussa 2005 toimielimen (Paremmen sääntelyn toimintaohjelman projektiryhmä) laatimaan paremman sääntelyn toimintaohjelman. Ohjelman keskeisenä ehdotuksena oli paremman sääntelyn neuvottelukunnan asettaminen, joka perustettiin 2007. Muita lainsäädännön laadun kehityshankkeita ovat olleet SÄKE-työryhmät (2005, 2007, 2011) ja Sujuvampaa lainvalmistelua –hanke (2010-2012).

Yhtenä sykäyksenä lainsäädännön laadun parantamiselle voidaan pitää OECD:n raporttia vuodelta 2003, jossa arvioitiin lainvalmistelun vaikutusten tilaa Suomessa. OECD kiinnitti tuolloin huomiota vaikutusarvioinnin heikkoon tilaan ja kehotti sisällyttämään vaikutusten arvioinnin päätöksentekoprosessiin. Uusi arvio vaikutusarvioinnin tilasta saatiin vuonna 2010, jolloin OECD totesi raportissaan kehitystä tapahtuneen, mutta puutteita nähtiin edelleen samoilla alueilla kuin 2003. (OECD 2003 ja 2010.)

Matti Vanhasen hallitus tarttui OECD:n huomioihin vuonna 2007. Hallituksen strategia-asiakirjaan kirjattiin toimenpidesuositukset vaikutusarvioinnin kehittämiseksi. Asiakirjassa edellytettiin mm. vaikutusarviointien ja niiden tulosten kirjaamista hallituksen esityksiin sekä oikeusministeriön vuonna 2007 julkaiseman säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeiden noudattamista. (Valtioneuvoston kanslia 2007.)

Vaikutusarviointiohjeiden esipuheessa oikeisministeri Tuija Brax totesi oikeusministeriön lainvalmisteluosaston tarkastustoimiston (nykyisin oikeusministeriön laintarkastusyksikkö) seuraavan vaikutusarviointiohjeiden noudattamista. (OM 2007.)

Hallituskauden kuluessa tapahtui myönteistä kehitystä Sujuvampaa lainvalmistelua -hankkeen ja SÄKE-työryhmän toimesta, muttei kuitenkaan toivotussa määrin. Hallituspolitiikan tavoitteiden toteutumista summanneessa

raportissa 2011 todettiin vaikutusarvioinnin olevan edelleen puutteellista ja niukasti perusteltua. Kansalaisiin kohdistuvaa vaikutusarviointia ei suoriteta riittävästi eikä valtiontaloudellisia kokonaisvaikutuksia oteta riittävästi huomioon. (Valtioneuvoston kanslia 2011.)

Paremmän sääntelyn neuvottelukunnan loppuraportin mukaan vaikutusarviointi on lainvalmistelun keskeinen ongelma. Arviointeja jätetään tekemättä ja tehdyt arviot ovat usein puutteellisia. Myös vaikutusarvioinnin laadun arvosteltiin vaihtelevan eri ministeriöiden välillä. Raportin mukaan parhaiten arvioitiin vaikutuksia julkiseen talouteen. (OM 2011.)

Kati Rantala on tarkastellut tutkimusraportissaan Matti Vanhasen 2. hallituksen kahdeksan lainsäädäntöhankkeen valmistelun laatua. Kuva valmistelun laadusta ei poikkea jo edellä kerrotusta. Vaikutusten arviointi on yleisesti puutteellista monella tavalla. Keskeisimpiä ongelmia ovat systemaattisen arviointityön puute ja usein vahva poliittinen ohjaus arvioinneissa. Taloudellisten vaikutusten arviointi osoittautuu haastavaksi. Tarkkoja lukujakaan ei riittävästi perustella. Vaikutusarvioinnin suunnitteluun kaivataan lisää asiantuntijuutta. (Rantala 2011, 149-150.)

Valtionhallintoon kohdistuvia tuloksellisuustarkastuksia suorittava Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on tarkastuksissaan kiinnittänyt huomiota lainvalmisteluvaiheen puutteisiin. VTV:n eduskunnalle toiminnastaan antamansa vuoden 2012 vuosikertomuksen mukaan parantamisen varaa on mm. lakiehdotusten perustelujen kattavuudessa, perustuslainmukaisuuden selvittämisessä ja voimaantulosäännöksissä. Tämän lisäksi oikeusministeriön laintarkastusyksikön resursseja ja niiden suuntaamista koskevien tarkastushavaintojen perusteella yksiköllä ei tällä hetkellä ole edellytyksiä selvittää kaikista tehtävistään. (VTV 2012.)

Outi Slantin ja Kati Rantalan tutkimusraportti tukee näkemystä edellä mainituista vaikutusarvioinnin ongelmista lainvalmistelussa. Vaikutusarviointia ei tehdä systemaattisesti, arviointiin ryhdytään liian myöhäisessä vaiheessa

hanketta, vaikutusarvioinnin suunnittelu on vähäistä eikä arvioinnin tietopohjaa voi useinkaan pitää riittävänä hankkeen kannalta (Slant & Rantala 2013, 2).

Edellisiin näkemyksiin vaikutusarviointien puutteista yhtyvät myös eduskunnan valiokunnat. Lisää näkemystä kaivataan erityisesti taloudellisista- ja ympäristövaikutuksista sekä sosiaali- ja terveysvaikutuksista. Syynä näihin puutteellisuuksiin on pidetty lainvalmistelijoiden halua jättää negatiiviset vaikutukset kirjaamatta, jotta lain läpimeno eduskunnassa ei vaarantuisi. (Ahonen ym. 2011, 156-157.)

Oikeustieteen professori Kalle Määttä nostaa esiin yhden melko merkittävän ongelmakohdan lainvalmistelussa ja taloudellisten vaikutusarviointien toteuttamisessa. Useimmilla vaikutusarviointeja tekevillä virkamiehillä on maassamme lakimiestausta. Tällaisissa olosuhteissa on erittäin hankala vahvistaa kvantitatiivisempaa ja taloustieteellisempää otetta vaikutusarvioinneissa, mitä OECD (2010a) on vaatinut. Toisaalta lainvalmistelijat ovat tässä suhteessa edellyttäneet sitä, että vaikutusarvioinneissa voitaisiin käyttää enemmän hyväksi ulkopuolista asiantuntija-apua (Määttä 2011, 79).

Määttän mukaan vaikutusanalyysit tehdään puolivillaisesti lain valmistelun yhteydessä ja lain voimaantulon jälkeinen vaikutusten jälkiseuranta on lähinnä sattumanvaraista. (Määttä 2007, 32.)

Jälkiseurannat ovatkin ministeriöissä useimmiten jääneet tekemättä. Vaalikauden 2007-2011 hallituspolitiikan toteutumista koskevassa selvityksessä todetaan, ettei lainsäädännön toimeenpanosuunnittelu ja vaikutusten seuranta voimaantulon jälkeen ole ollut säännönmukaista (Valtioneuvoston kanslia 2011).

Myös OECD on huomauttanut jälkiseurannan puutteesta 2010 maaraaportissaan vaaten jälkikäteistä arviointia todellisten tulosten tarkistamiseksi (OECD 2010, 92).

Kalle Määttä kirjoittaa VTV:n selvityksessä lain vaikuttavuudesta olevan mahdotonta tehdä päätelmiä ilman jälkiseurantaa ja toteaa samalla jälkiseurannan toteuttamisen olleen Suomessa kovin harvinaista (VTV 2011).

Määttän mukaan eduskunta onkin puuttunut jälkiseurannan järjestämiseen eduskuntakäsittelyn yhteydessä. Jälkiseurantaa on pidetty tärkeänä varsinkin kun kyseessä on ollut uusi laki tai merkittävä muutos olemassa olevaan säädökseen. Seurannan puolesta puhuu myös epävarmuus lain vaikutuksista tai valmisteluvaiheessa vallinnut erimielisyys lain sisällöstä. Seurannan myötä havaitut epäkohdat ovat selvä signaali lain tarkastamiselle. Näin palaamme jälleen lainsäädäntöprosessin alkuun arvioimaan nykytilaa ja tarvetta uudelle lainsäädännölle. (Kilpailu-Uutiset 2012, 11.)

Jälkiseurannan tarpeeseen on kiinnittänyt huomiota myös VTV vuoden 2012 vuosikertomuksessaan. VTV pitää lainvalmistelun jälkiseurantaa merkityksellisenä erityisesti uuden lainsäädännön kohdalla ja opastaa huomioimaan jälkiseurannan organisoinnin ja käytännön toteutuksen jo lakiesitysten perusteluissa. VTV:n mukaan on erityisen merkillepantavaa, ettei vuoden 2007 hallitusohjelman lainsäädäntöhankkeiden toteutumista seurattu tehokkaasti, vaikka niitä oli nimenomaan luonnehdittu erityisseurattaviksi. (VTV 2012.)

Valitsin lainsäädännön vaikuttavuusarvioinnin eli jälkiseurannan nykytilan tarkastelun opinnäytetyöni aiheeksi, koska tämä paremman sääntelyn yksi parhaimmista työkaluista näyttää jääneen vaille sen suurempaa huomiota ministeriöissä. Siksi asetinkin tavoitteekseni selvittää miten usein ministeriöt toteuttavat suunnitelmallista lainsäädännön jälkiseurantaa kyetäkseen kehittämään implementoituja lakeja ja arvioimaan valmisteluvaiheessa laille asetettujen tavoitteiden toteumista.

2 LAKIEN LAADINTA

Yksi perimmäisistä syistä oikeudellisen sääntelyn olemassaololle ja tarpeelle lienee ollut ihmisten tarve erottaa oikea väärästä ts. mikä on oikein ja mikä väärin (Tala 2005, 15).

Tämä moraalifilosofinen käsite on saanut aikojen saatossa hyvinkin erilaisia tulkintoja eri kulttuureissa ja yhteiskunnissa. Oikean ja väärän käsitteen samankaltainen omaksuminen ja sen arvon ymmärtäminen on kuitenkin ollut välttämätöntä toimintakykyisen yhteiskunnan kehittymiseksi. Ilman samanlaista moraalikäsitystä oikeasta ja väärästä, yhteisön keskuudessa vallitsisi hallitsematon kaaos.

Tänä päivänä oikeudellinen sääntely nähdään paremminkin eri tahojen välineenä saavuttaa haluttuja päämääriä kuin kysymyksenä oikeasta ja väärästä. Oikeudellista sääntelyä hyväksikäyttäen mm. julkisenvallan käyttäjät, etujärjestöt, viranomaiset ja kansalaiset edistävät tavoitteitaan saavuttaakseen tietyn oikeudellisen tilan. (Tala 2005, 26.)

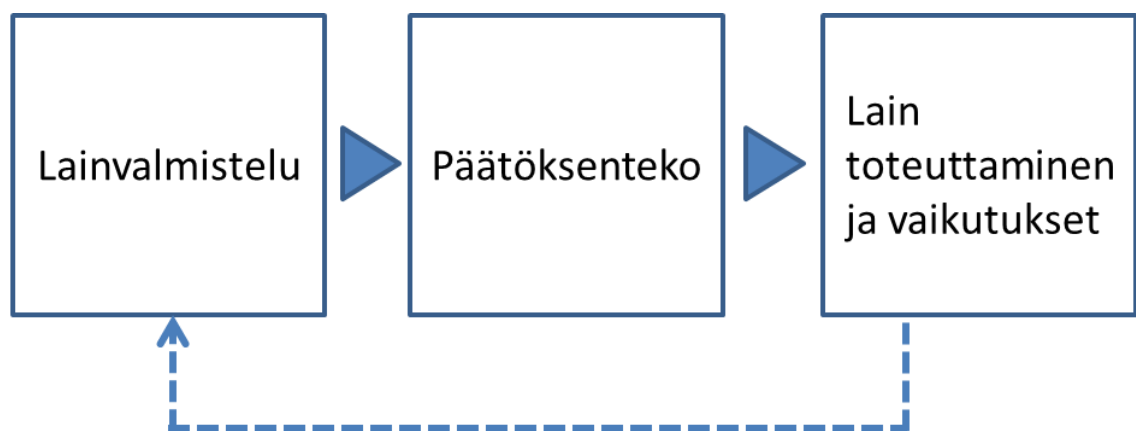
Jotta nämä tavoitteet voidaan saada käytäntöön ja vallitsevaa oikeustilaa muuttaa, pitää ensin kyetä määrittelemään keinot niiden saavuttamiseksi ja sen jälkeen hyödyntää yleisesti hyväksyttyä menettelytapaa näiden keinojen vahvistamiseksi ja käytäntöön saattamiseksi.

Tätä tavoitteiden ja keinojen määrittelyä sekä hyväksyttyä menettelytapaa ilmentää lainsäädäntöprosessimme. Jyrki Tala määrittelee lainsäädännön seuraavasti:

Lainsäädännöllä ymmärretään toimivaltaisen päätöksentekijän säädettyä menettelyä noudattamalla kirjallisessa muodossa antamia säännöksiä, jotka on asianmukaisesti julkaistu ja saatettu voimaan (Tala 2005, 6).

2.1 Lain elinkaari

Yleisellä tasolla lainsäädäntöprosessi voidaan elinkaareltaan jakaa kolmeen vaiheeseen. Ensimmäine vaihe on lainvalmistelu, joka sisältää selvityksen sääntelyn tarpeesta, perustelut ehdotukselle ja sisältösuunnitelman. Toiseksi päätöksentekovaiheessa päätetään annetaanko säädösehdotus ja hyväksytäänkö sen sisältö. Kolmannessa vaiheessa laki implementoidaan käytäntöön ja seurataan sen vaikutuksia eri kohderyhmiin. (Tala 2005, 1-2.)



Kuvio 1. Lain elinkaari (Tala 2005, 1).

Lähempänä käytäntöä lakien laadinta jakaantuu lainvalmisteluun ja lainsäädäntömenettelyyn. Merkittävä ero näiden kahden välillä on se, että lainvalmistelu on vailla oikeudellista sääntelyä, kun taas lainsäädäntömenettely on melko tarkkaankin säännelty. (Tala 2005, 7.)

Lain valmisteluvaiheen tueksi on kuitenkin viime vuosina tuotettu ohjeistusta ja sen kehittämiseksi on asetettu useita toimielimiä, jotka ovat julkaisseet selvityksiä ja suosituksia lainvalmistelun laadun parantamiseksi. Keskeisin ohje lainvalmisteluun on hallituksen esitysten laatimisohteet (2004). Muita tietolähteitä ovat mm. Lainlaatija opas (1996), Lain laatijan EU-opas (2004), Lain laatijan perustuslakiopas (2000) ja Valtiosopimusopas (2003). Unohtaa ei myöskään sovi jo johdanto-osassakin mainittua oikeusministeriön julkaisemaa Sädösehdotusten vaikutusten arviointiopasta (2007).

Varsin mainio ja havainnollinen kuvaus lakien laadinnasta prosessina löytyy Finlexistä otsikolla, Lainvalmistelun prosessiopas (Finlex 2014).

2.2 Lainvalmistelun prosessi

Lainvalmistelusta vastaa se mininisteriö, jonka toimialaan asia kuuluu. Valmistelu käynnistyy, kun ministeriöön saapuu lakialoite, joka päätetään ottaa esivalmisteluun. Esivalmistelussa ministeriön valmistelijoiden tärkein tehtävä on ottaa kantaa onko aloitteessa riittävästi aineksia lainsäädäntöhankkeeseen ryhtymiseksi. (Tala 2005, 96.)

Myönteisen esivalmistelun jälkeen siirytään ehdotuksen perusvalmisteluun. Tämä voidaan suorittaa virkatyönä ministeriössä tai antaa tehtäväksi erilliselle valmisteluelimelle. Perusvalmistelussa työstetään lakiehdotuksen yksityiskohtaiset perustelut ja pykäläehdotukset. (Tala 2005, 97.)

Perusvalmistelun tuloksena syntyy luonnos hallituksen esityksestä, johon pyydetään lausuntomenettelyssä kirjallisia lausuntoja keskeisiltä sidosryhmiltä. Lausuntomenettelyn yhteydessä valmistelijat saavat paljon sellaista uutta tietoa, jota heillä entuudestaan ei ole. Lausuntopyyntö julkaistaan ja siitä saatu palaute kerätään jatkokäsittelyä varten. (Tala 2005, 97.)

Mikäli lausuntovaiheen jälkeen lainvalmistelusta vastaava poliittinen- ja virkamiesjohto päättää jatkaa lakihankkeen valmistelua, edetään jatkovalmisteluvaiheeseen. Tässä vaiheessa lakiehdotukseen tehdään vielä tarvittavat muutokset ja se viimeistellään hallituksen esityksen laatimisohjeiden mukaiseksi, jotta se voidaan viedä ratkaistavaksi lainsäädäntömenettelyssä. (Tala 2005, 98.)

2.3 Lainsäädäntömenettely

Kuten aiemmin on todettu, lainsäädäntömenettely (toisin kuin lain valmistelu) on tarkkaan säännelty. Menettely on kuvattu Suomen perustuslain kuudennessa luvussa – Lainsäädäntö.

Pääkohdittain menettely eteenee perustuslain mukaan seuravasti. (Finlex 2014.)

Hallitus päättää valtioneuvoston yleisistunnossa hallituksen esityksen antamisesta eduskunnalle. Ennen yleisistuntoa esitys käsitellään valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa, jos esityksen taloudelliset vaikutukset ovat merkittäviä. Eduskunnan käsitellessä hallituksen esitystä eduskunnan valiokunnat kuulevat esityksen valmistelleen ministeriön virkamiehiä ja muita asiantuntijoita. Ministeriön virkamiehet toimittavat tarvittaessa lisää tietoa käsiteltävästä asiasta. Esittelijä tiedottaa ministeriä ja virkamiesjohtoa valiokunnan valmistelemista muutoksista. Ministeri ja virkamiesjohto ottavat kantaa asiaan harkintansa mukaan. Eduskunta päättää hallituksen esityksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Eduskunta voi liittää päätöksensä lausumia esim. lain täytäntöönpanosta ja seurannasta tai uuden lainsäädännön valmistelusta.

Eduskunnan hyväksymä laki esitellään tasavallan presidentin vahvistettavaksi kolmen kuukauden kuluessa sen toimittamisesta vahvistettavaksi. Valtioneuvoston ratkaisuesitys tasavallan presidentille käsitellään valtioneuvoston yleisistunnossa yleensä päätöslista-asiana. Yleisistunto päättää esittää lain vahvistamista tasavallan presidentille. Tasavallan presidentti päättää vahvistaa lain ja allekirjoittaa sen. Jos presidentti ei vahvista lakia, se palautuu eduskunnan käsiteltäväksi. Vahvistettu laki julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa. Laki tulee julkaisemisen jälkeen voimaan laissa mainittuna päivänä tai sen voimaantulosta säädetään myöhemmin asetuksella. Voimassa oleva lainsäädäntö on saatavilla Finlexissä.

2.4 Täytäntöönpano

Lain täytäntöönpanolla tarkoitetaan julkisen hallinnon toimenpiteitä, joilla lakia sovelletaan ja käytännössä toteutetaan. Lain valmistelusta vastaava ministeriö suunnittelee täytäntöönpanon yleensä perusvalmistelun aikana yhteistyössä täytäntöönpanotehtäviä hoitavien viranomaisten kanssa. Täytäntöönpano voi kuulua esimerkiksi ministeriöiden alaisille virastoille, aluehallinnolle, kunnille tai tuomioistuimille. (Finlex 2014.)

3 VAIKUTUSARVIOINTI JA JÄLKISEURANTA LAINVALMISTELUSSA

Lakeja säätämällä pyritään muuttamaan vallitsevaa oikeudellista tilaa toisenlaiseksi. Valmisteltavana olevan säädöksen tehtävänä on muun muassa määrittää, miten ja millaisin keinoin vallitsevaa oikeudellista tilaa saadaan muutettua, jotta saadaan aikaan halutut muutosvaikutukset. Sitä miten sääntelyn kohteena olevat tahot lopulta reagoivat säännökseen ts. noudattavat säännöstä, on lainvalmisteluvaiheessa mahdotonta tietää.

Lainvalmistelussa tehdyillä valinnoilla ja ratkaisuilla on kuitenkin olennainen merkitys sille, kuinka lait toteutuvat ja vaikuttavat (Tala 2005, 146).

Lainsäädäntö on luonnollisesti erottamaton osa yhteiskuntaamme. Näin ollen muuttaessamme oikeudellista tilaamme lakeja säätämällä, on tällä muutoksella oltava vaikutuksia myös muihin yhteiskuntamme tahoihin ja toimintoihin kuin pelkästään ko. lain kohderyhmän käyttäytymiseen. Tämän vuoksi lainvalmistelussa on arvioitava sen sisällön vaikutuksia laajemmin, kuin pelkästään sääntelyn kohteen reagoinnin näkökulmasta.

Ennakollisen vaikutusarvioinnin tavoitteena on tuottaa päätöksentekijälle tietoa valmisteilla olevan asian erilaisista toteuttamisvaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista. Ennen päätöksentekoa tehtävä vaikutusten arviointi on luonteeltaan ennakoivaa, jolloin siihen liittyy myös tiettyjä epävarmuustekijöitä ja riskejä. Esimerkiksi tietyn päätöksen käyttäytymisvaikutuksia tai pitkän tähtäimen vaikutuksia saattaa olla vaikea arvioida ja ennustaa. Vaikutusten arvioinnissa on usein hyödyllistä käyttää hyväksi aikaisempien politiikkatoimenpiteiden jälkikäteisarviointia. Ennakollinen arviointi myös edesauttaa päätöksen tavoitteiden täytäntöönpanoa, sekä antaa kriteereitä päätöksenteolle. Lisäksi se auttaa päätösten kohteita valmistautumaan tuleviin muutoksiin. Vaikutusten etukäteisarvioinnissa keskeisessä asemassa ovat asian valmistelijat, päätöksentekijät ja keskeiset sidosryhmät kuten asiantuntijat,

yritykset sekä kansalaisjärjestöt. (Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 6/2009).

Vaikutusarviointi tuottaa valmistelijalle tietoa politiikkatoimen vaihtoehtoista ja niiden vaikutuksista sekä asettaa kriteereitä pyrittäisiin vaikutuksiin. Päätöksentekijöille vaikutustiedot tuovat tukea ja tietoa parhaimman päätöksen tekemiseksi. Sidosryhmien näkökulmasta vaikutuksia koskeva tieto parantaa mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa valmisteluun sekä toisaalta sopeuttaa toimintaa tavoiteltuihin vaikutuksiin liittyen. (Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 6/2009).

Vaikutusarvioinnin tärkeimpänä tehtävänä voidaan pitää tiedon tuottamista päätöksentekijöille siitä, millaisia seuraamuksia annetun lain arvellaan aiheuttavan sen keskeisissä kohderyhmissä. Valtiontalouden tarkastusviraston selonteossa todetaan vaikuttavuuden olevan avainkriteeri arvioitaessa lainsäädännön tarkoituksenmukaisuutta ja laatua. Hyvällä vaikuttavuudella vältetään tarve muuttaa lainsäädäntöä jälkikäteen. (VTV 2011, 31.)

Koska lainvalmisteluprosessia ei ole säännelty, ei myöskään vaikutusarvioinnista ole sääntelyä olemassa. Sen sijaan ohjeistus vaikutusarvioinnin sisällöstä on sisällytetty hallituksen esityksen laatimisohjeisiin vuodelta 2004. Tämän ohjeen mukaan vaikutusarviointi on tehtävä lakiesityksen taloudellisista vaikutuksista, vaikutuksista viranomaisen toimintaan, ympäristövaikutuksista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ohjeessa edellytetään, että säännösten soveltamisesta aiheutuvat vaikutukset myös selostetaan hallituksen esityksessä. Ohjeiden noudattamisen tärkeyttä korostetaan esipuheessa ja samalla muistutetaan, ettei ohjeesta tule poiketa ilman syytä. (OM 2004.)

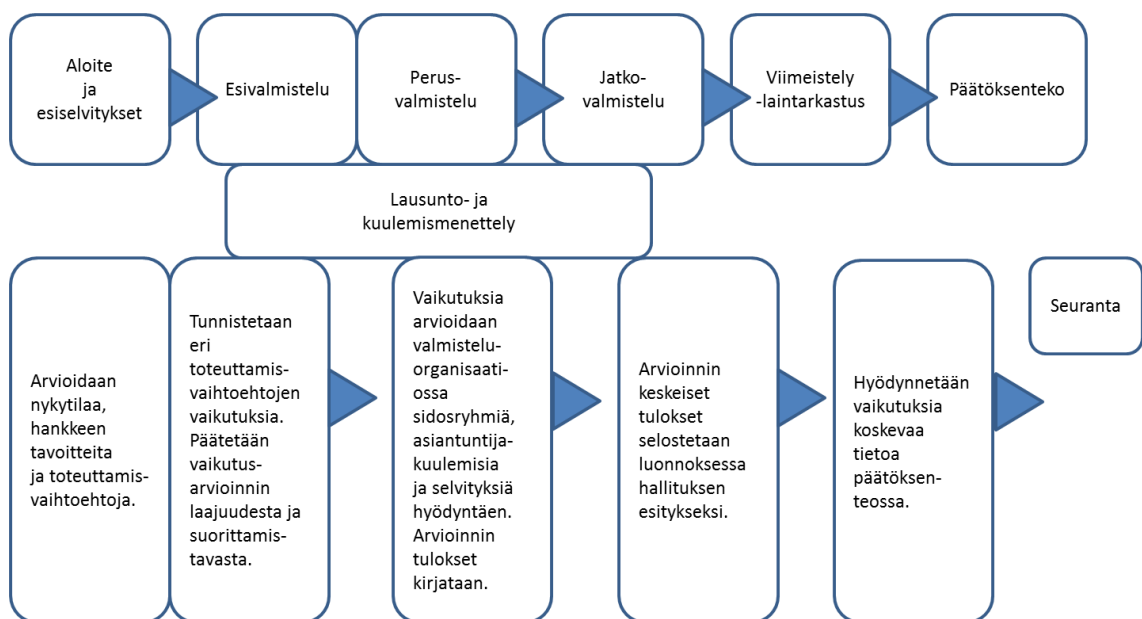
Vaikutusarvioinnin painoarvoa lainvalmistelussa kasvatettiin edelleen vuonna 2007 oikeusministeriön julkaistessa säädösehdotusten vaikutusten

arviointiohjeet täydentämään hallituksen esityksen laatimisohteita. Nämä ohjeet kattavat hallituksen esityksen laatimisohteiden tapaan:

1. Taloudelliset vaikutukset
2. Vaikutukset viranomaisten toimintaan
3. Ympäristövaikutukset
4. Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

3.1 Vaikutusarvioinnin vaiheet lainvalmistelussa. (OM 2007.)

Jotta vaikutusarviointi palvelisi tarkoitustaan parhaalla mahdollisella tavalla, on sen vaatimukset huomioitava heti lainvalmistelun alusta saakka. Keskeisimmät huomioitavat seikat ovat vaikutusten tunnistaminen mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, vaikutusten arvioinnin syventäminen valmistelun edetessä sekä lopulta vaikutusten jälkiseuranta.



Kuvio 2. Vaikutusarviointi säädösvalmistelu eri vaiheissa (OM 2007).

Tärkeintä on tunnistaa heti lainvalmistelun alussa millaisia vaikutuksia eri ratkaisvaihtoehdoilla on. Tässä valmistelijan apuna on säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeiden liitteenä julkaistu tarkastuslista, jossa on johdateltu

yksinkertaisin kysymyksiin lainvalmistelijaa pohtimaan ja tunnistamaan mahdollisia edellä lueteltuja vaikutuksia.

Perusvalmistelun, lausuntovaiheen ja jatkovalmistelun aikana vaikutusarviointia tarkennetaan ministeriöiden, sidosryhmien, asiantuntijoiden ja viranomaisten lausuntojen perusteella. Tämän jälkeen vaikutukset kuvataan hallituksen esityksen ohjeiden mukaan. Perusteluihin kirjataan: vaikutusten keskeiset tulokset, miten arviointi on suoritettu, arvioinnissa käytetyt tietolähteet, miten asiantuntijoita ja sidosryhmiä on kuultu vaikutuksista ja mihin oletuksiin arviointi perustuu.

Lainvalmistelun viimeistelyvaiheessa laintarkastusyksikkö tarkastaa ehdotuksen hallituksen esitykseksi. Vaikutusarvioinnin osalta yksikön tehtävänä on tarkastaa, että valmistelussa on noudatettu myös vaikutusarviointiohjeita hallituksen esityksen laatimisohjeiden mukaisesti. Valtioneuvosto ja eduskunta hyödyntää päätöksentekovaiheessa tarpeensa mukaan kaikkea vaikutusarvioinnista kertynyttä tietoa. Valmistelijan vastuulla on pitää kaikki valmistelun aikana kertynyt tieto päätöksentekijöiden saatavilla. Kun säädös on lopulta pantu täytäntöön, seurataan sen vaikutusten toteutumista eli ovatko arvioidut vaikutukset toteutuneet ja onko ilmennyt ennakoimattomia vaikutuksia. Samalla voidaan todentaa ovatko lain tavoitellut päämäärät saavutettu.

3.2 Tehtyjen vaikutusarviointien määrä

Vaikutusarviointien määrää vaikutuslajeittain on seurattu säännöllisesti muun muassa Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen toimesta. Vuoden 2012 hallituksen esityksistä eniten vaikutuksia tunnistettiin julkistalouteen, viranomaisiin, yrityksiin sekä kansalaisten asemaan ja toimintaan yhteiskunnassa (Slant & Rantala, 57).

	2005 %	2009 %	2012 %
Julkistalous	52	61	62
Kansantalous	6	11	10
Yritykset	35	45	38
Kotitaloudet	22	21	18
Viranomaiset	47	56	59
Kansalaisten asema	15	16	21
Työllisyys ja työelämä	14	19	16
Sosiaali- ja terveysvaikutukset	5	7	6
Lapset ja nuoret	2	3	3
Yhdenvertaisuus	9	5	8
Sukupuolten tasa-arvo	6	7	5
Kielelliset vaikutukset	0	6	2
Ympäristö	10	13	8
Rikostorjunta ja turvallisuus	14	10	14
Aluekehitys	3	6	3
Tietoyhteiskunta	1	5	6

Taulukko 1. Yhteenveto tunnistetuista vaikutuksista vuosilta 2005, 2009 ja 2012 (Slant & Rantala, 57).

Vaikka joidenkin vaikutuslajien osalta on havaittavissa tunnistamisen lisääntymistä pidemmällä aikavälillä, on kuitenkin todettava, että vaikutusten varsinainen tunnistaminen on kokonaisuudessaan hieman vähentynyt vuodesta 2009 vuoteen 2012. (Slant & Rantala, 58.)

Määrällisesti eniten arvioituja vaikutuksia kohdistuu julkiseen talouteen, jonka osuus on kasvanut 10 prosenttia. Myös yritysvaikutusten määrällinen arviointi on lisääntynyt. (Slant & Rantala, 59.)

	2005 %	2009 %	2012 %
Julkistalous	36	45	46
Kansantalous	0	3	1
Yritykset	8	11	14
Viranomaiset	10	15	13
Kotitaloudet	7	5	9
Työllisyys ja työelämä	1	4	3
Kansalaisten asema	0	0	1
Yhdenvertaisuus	0	0	0
Lapset ja nuoret	0	0	0
Sukupuolten tasa-arvo	0	1	0
Kielelliset vaikutukset	0	0	0
Sosiaali- ja terveysvaikutukset	0	0	0
Ympäristö	0	0	2
Rikostorjunta ja turvallisuus	0	0	1
Aluekehitys	0	0	0
Tietoyhteiskunta	0	0	1

Taulukko 2. Määrälliset vaikutusten arvioiden osuus vuosien 2005, 2009 ja 2012 hallituksen esityksissä (Slant & Rantala, 59).

3.3 Lain vaikutusten jälkiseuranta

Jälkikäteen toteutettava arviointi eli vaikuttavuusarviointi tuottaa tietoa siitä, ovatko ennen päätöksentekoa ennakoitujen vaikutukset toteutuneet tai onko esiintynyt sellaisia vaikutuksia, joita ei ole ennen päätöksentekoa osattu ennakoita. Vaikuttavuusarviointi tuottaa tietoa päätöksentekijöille siitä, onko halutut tavoitteet saavutettu. (Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 6/2009.)

Jälkikäteisen arviointitiedon keskeisin tehtävä on mahdollistaa toimenpiteiden kehittämistä siten, että asetetut päämäärät saavutetaan paremmin. Jälkikäteisarviointi mahdollistaa myös oppimisen päätöksentekijöiden ja valmistelijoiden näkökulmasta sekä parantaa tilivelvollisuutta. Jälkikäteinen arviointi palvelee ensisijaisesti politiikkatoimien edelleen kehittämistä. (Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 6/2009.)

Arvioinnin tuottama tieto siitä, millaisiin tuloksiin ja vaikutuksiin valituilla toimilla päästään on keskeinen, kun pohditaan toimenpiteiden muuttamista, poistamista tai tarvittavia uusia politiikkatoimia. Jälkikäteisen arvioinnin tuottama tieto palvelee myös eduskuntaa ja kansalaisia seurannan näkökulmasta. (Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 6/2009.)

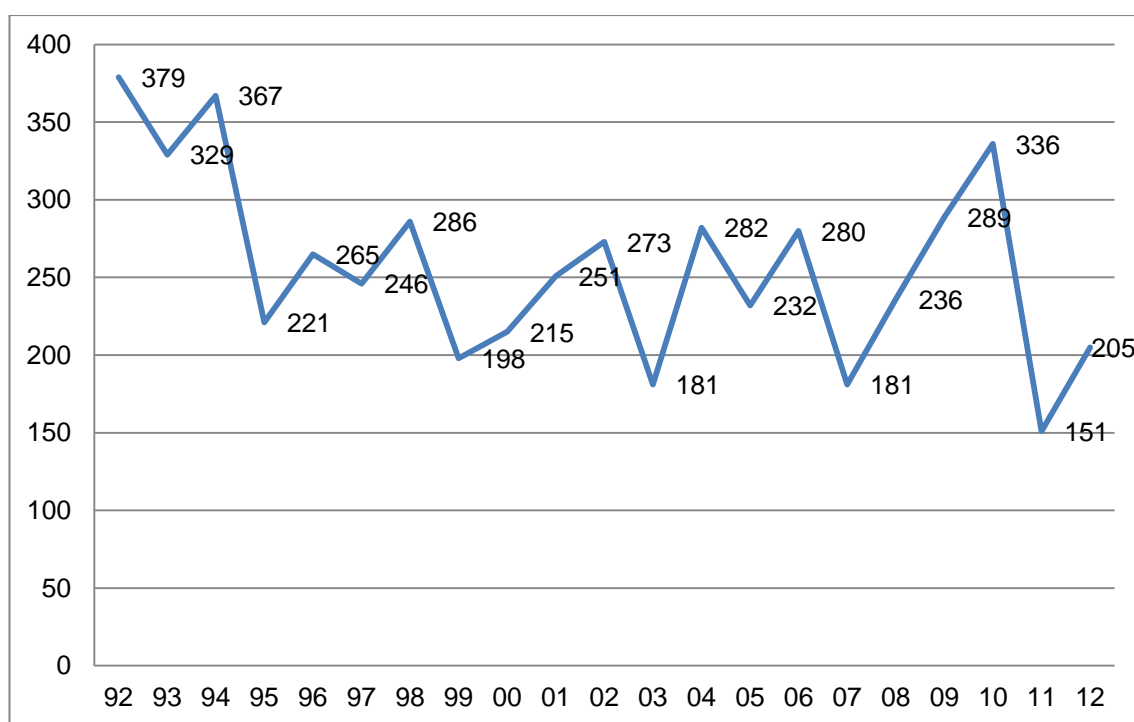
Lainvaikutusten seurannan toteuttamisesta vastaa lain valmistellut ministeriö. Ministeriön vastuulla on suunnitella seuranta valmistelun aikana ja kuvata se hallituksen esityksessä. Suunnittelun myötä ministeriössä valitaan seurannan painopisteet ja resurssoidaan seuranta. (Finlex 2014.)

Käytännössä seurannan toimenpiteitä ovat tutkimukset, selvitykset, tilastot, kyselyt, kuulemis- ja keskustelutilaisuudet muiden muassa. Vaikutusten seuranta voidaan pitää riittävänä, jos se on ollut järjestelmällistä, oikea-aikaista, riittävän kattavaa, tuloksia on verrattu lain tavoitteisiin ja valmistelussa arvioituihin vaikutuksiin, keinot, menetelmät ja tulokset on kirjattu helposti todennettavalla tavalla. (Finlex 2014.)

4 LAINSÄÄDÄNNÖN JÄLKISEURANNAN MÄÄRÄ JA NYKYTILA

4.1 Hallituksen esitykset

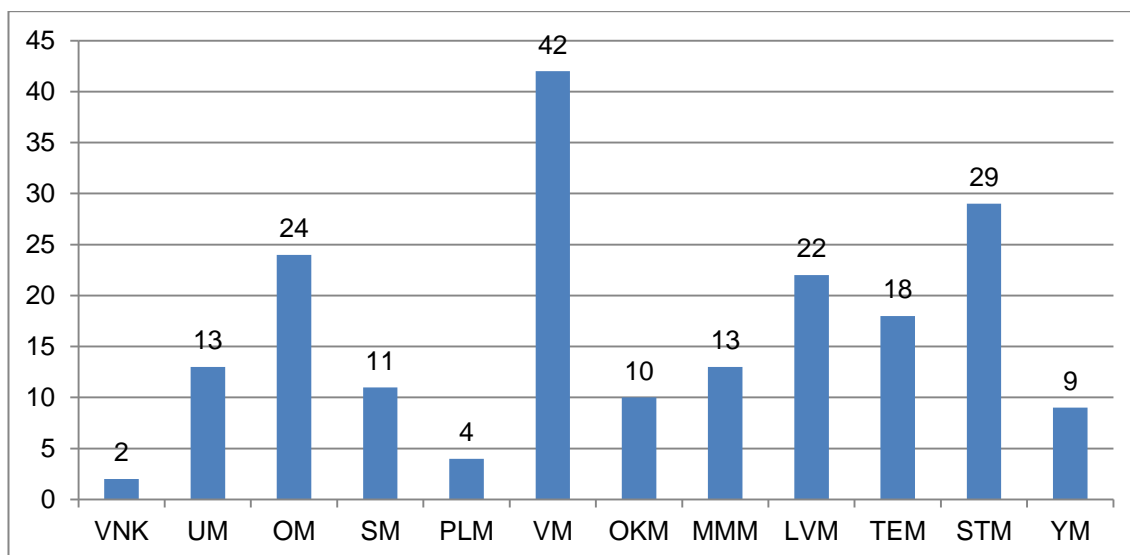
Jotta voimme ymmärtää missä mittakaavassa jälkiseurantoja on ministeriöiden toimesta tehty, on ensin selvitettävä miten paljon potentiaalista jälkiseurattavaa lainsäädäntöä implementoidaan vuosittain.



Kuvio 3. Hallituksen esitysten määrällinen kehitys vuosina 1992–2012 (Slant & Rantala, 9).

Säätelyn määrän kehitys ja kasvu ovat tukeneet vahvasti päätelmää, että kehittyneissä valtioissa säädetyt oikeuden kokonaismäärä on ollut kaiken aikaa kasvussa. On kuitenkin huomattava, että vuosittain laadittavasta säätelystä pääosa muuttaa aikaisempaa lainsäädäntöä ja tällöin saatetaan samalla vähentää säännösten määrää. Kehityksen valtalinjana on kuitenkin eri lainsäädäntöaloilla näyttänyt olevan säännösten kappalemäärän ja säädöstekstien sivumäärän lisääntyminen. Vuosittain laadittava lainsäädäntö

tulee usein noudatettavaksi aiemman sääntelyn lisäksi, ja on harvinaista, että ainoastaan kumottaisiin lainsäädäntöä laatimatta uusia säännöksiä vanhojen tilalle. (Slant & Rantala, 9.)



Kuvio 4. Hallituksen esitysten jakautuminen hallinnonaloittain vuonna 2012 (Slant & rantala, 11).

Hallinnonaloittain tarkasteltuna eniten hallituksen esityksiä annettiin vuonna 2012 valtiovarainministeriössä (21 %). Seuraavaksi eniten niitä annettiin sosiaali- ja terveysministeriössä (15 %) ja tämän jälkeen oikeusministeriössä (12 %). (Slant & Rantala, 10.)

4.2 Eduskunnan lausumat

Toteutetun jälkiseurannan määrää voidaan arvioida myös eduskunnan lausumien avulla. Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastuksen, jonka tavoitteena oli selvittää, missä määrin hallitus on toteuttanut eduskunnan lausumat.

Eduskunta voi yhdessä lakiesityksen kanssa hyväksyä yhden tai useamman lausuman. Lausumissa eduskunta edellyttää hallituksen ryhtyvän erilaisiin toimenpiteisiin. Nämä toimenpiteet voivat koskea esimerkiksi selvityksen tai jälkiseurannan tekemistä, säädöksen valmistelua tai resurssien suuntaamista johonkin toimintoon. (VTV 2014.)

Lausumat ovat yksi niistä keinoista, joilla eduskunta voi parlamentaarisesti ohjata valtioneuvoston toimintaa. Lausumat edistävät eduskunnan ja hallituksen vuoropuhelua ja parantavat eduskunnan tiedonsaantia. Lausumat myös voivat parantaa säädösvalmistelun ja lainsäädännön laatua esimerkiksi varmistamalla vaikutusten etu- ja jälkikäteisen seurannan. (VTV 2014.)

VTV luokittelee eduskunnan lausumat neljään eri ryhmään, joista toinen ryhmä koskee jälkiseurannan toteuttamista. Aineistona käytettiin vaalikauden 2007-2010 kaikkia lausumia yhteensä 193 kappaletta. Jälkiseurantalauseissa eduskunta edellyttää hallituksen arvioivan jälkikäteen lainsäädäntöuudistuksen vaikutuksia yhteiskunnassa. Kuten selvitysten kohdalla, eduskunta voi edellyttää jälkiseurannan toimittamista valiokunnalle, mutta näin ei aina ole. Jälkiseurantojen laajuus vaihtelee tilaustutkimuksista muutaman sivun julkaisemattomiin muistioihin. (VTV 2014.)

Vaalikaudella 2007–2010 eduskunta antoi 193 lausumaa 130 lakiehdotuksesta. Näissä 130 lakiehdotuksessa oli keskimäärin 1,5 lausumaa. Lakiehdotusten kokonaismäärään verrattuna eduskunta antaa kuitenkin vähän lausumia. Eduskunta käsitteli kyseisellä vaalikaudella yhteensä 1 042 hallituksen esitystä, joista 23 oli talousarvioehdotuksia. Yhdestä lakiehdotuksesta –talousarvioehdotukset pois lukien – eduskunta antoi siis keskimäärin 0,19 lausumaa. (VTV 2014.)

Lausuman aihe	Lausumien lukumäärä	Osuus
Selvityksen tekeminen	59	31 %
Jälkiseurannan tekeminen	50	26 %
Resursointi tai muu toimenpide	50	26 %
Säädösvalmistelu	34	17 %
Kaikki yhteensä	193	100 %

Taulukko 3. Lausumien jakautuminen aiheen mukaan vaalikaudella 2007–2010 (VTV 2014, 38).

Jälkiseurantalausumat koskevat lakiuudistusten vaikutusten arviointia jälkikäteen. Jos eduskunta on pyytänyt lausumassa hallitusta toimittamaan valiokuntaan kirjallisen jälkiseurannan, on lausuman toimeenpanoa arvioitu sillä kriteerillä, onko kyseinen jälkiseuranta toimitettu. Jos eduskunta ei ole lausumassa edellyttänyt jälkiseurannan toimittamista valiokuntaan, on tarkasteltu sitä, onko ministeriö laatinut arviointiraportin. Mikäli lausumassa ei vaadita nimenomaisesti asiakirjan laatimista lain vaikutuksista, vaan yleisesti asian seuraamista, on kriteerinä pidetty työryhmän asettamista asiaan liittyen tai virkamiesten muutoin tekemää seurantaa. Mikäli lausumaan sisältyy aikaraja selvityksen tekemiselle, on aikarajan noudattamista arvioitu. (VTV 2014.)

VTV otti tarkasteluun 30 jälkiseuranta lausumaa, joista 28 lausumassa edellyttämät jälkiseurannat oli tehty. VTV totesi tarkastuksensa yhteenvedossa selvitys- ja jälkiseurantalausumien toimeenpanon arvioinnin olevan vaikeaa, jos eduskunta ei ole edellyttänyt niissä varsinaisen selvityksen laatimista. Monissa selvitys- ja jälkiseurantalausumissa eduskunta on ainoastaan edellyttänyt asian seuraamista yleisellä tasolla. (VTV 2014.)

4.3 Asiantuntijahaastattelut

Saadakseni edelleen paremman käsityksen jälkiseurannan määrästä, toteutin lyhyen sähköpostikyselyn asiantuntijoille, joista lähes kaikki ovat kirjoittaneet

selvityksiä tai tutkimuksia liittyen lainsäädännön laadun kehittämiseen. Samalla kertyi mielipiteitä ja näkemyksiä koskien myös jälkiseurannan nykytilaa. Osa haastatelluista halusi pitää vastauksiaan omina mielipiteinään, eikä niinkään edustamansa valtiollisen toimijan näkemyksenä.

Kyselyyn vastanneista kaksi työskentelee oikeusministeriössä ja/tai sen alaisuuteen kuuluvassa Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa (Optula) ja yksi vastaaja Valtionhallinnon tarkastusvirastossa (VTV).

Kyselyyni vastasivat :

- Auri Pakarinen, johtava tuloksellisuustarkastaja, VTV
- Outi Slant, suunnittelija, Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto
- Jyrki Tala, tutkimusprofessori, Optula

Kysymyasettelullani pyrin selvittämään mahdollisimman yksiselitteisesti ensinnäkin jälkiseurannan määrää (kysymys 1.). Toiseksi halusin asiantuntija arvion riittääkö jälkiseurantojen tehty määrä toteuttamaan sen tavoitetta (kysymys 2.). Kolmanneksi halusin kerätä näkemyksiä, miten jälkiseurantaa pitäisi kehittää (kysymys 3.).

Haastattelukysymykset:

1. Miten suureen osaan implementoituja lakeja kohdistuu ministeriön toimesta etukäteen suunniteltua* jälkiseurantaa?
2. Tehdäänkö jälkiseurantaa riittävästi lain toimivuuden ja mahdollisten muutosten arvioimiseksi?
3. Mihin seikkoihin kiinnittäisit huomiota jälkiseurannan kehittämiseksi?

*Finlexin lainvalmistelun prosessioppaan mukaan jälkiseurannasta vastaa lain valmistellut ministeriö. Prosessioppaan mukaan suunnitelmallisen seurannan keinoja ovat esim. selvitykset, tutkimukset, kyselyt jne.. (<http://lainvalmistelu.finlex.fi/taytantonpano/#esittely>)

4.4 Tiivistelmät haastatteluista

Haastateltavilla ei ollut tarkkaa käsitystä jälkiseurannan määrästä, koska lakeja valmistelevat ministeriöt eivät järjestelmällisesti tilastoi tekemiään jälkiseurantoja.

Minulla ei valitettavasti ole tiedossa mitään lukumääristä arvioita siitä, kuinka suuresta osasta lakeja tehdään jälkiseuranta. En ole kuullut siitä, että asiaa olisi selvitetty missään tutkimuksessa. Osuutta tietenkin pienentää se, että osa laeista on teknisiä tai vaikutuksiltaan vähäisiä. (Auri Pakarinen.)

Järjestelmällisesti koottua tietoa ministeriöiden jo lainvalmisteluvaiheessa suunnittelemista jälkiarvioista ei tietääkseni ole. Hankkeessamme Pakarinen&Tala&Hämynen, OPTL:n tutk.tiedonanto 104/2012 todetaan, että muutamassa vuoden 2009 hallituksen esityksessä on mainittu vaatimus uuden lainsäädännön vaikutusten seuraamisesta. Tilanne on tuskin muuttunut olennaisesti. Tosin on selvää, että jälkiarvioita tehdään nykyisin jonkin verran enemmän kuin tuosta lausumasta (ja ylipäänsä hallituksen esitysten perusteella) voisi päätellä. Jälkiarvioita tehdään jonkin verran myös eduskunnan lausumien perusteella. Lausumilla eduskunta siis velvoittaa hallituksen tiettyihin toimiin samalla, kun se hyväksyy lain. (Jyrki Tala.)

Tätä määrää on erittäin vaikea arvioida. Käytänteissä on varmasti paljon ministeriökohtaisia eroja. Jos etukäteen suunnitellulla tarkoitetaan sitä, että siitä on kirjaus hallituksen esityksessä, näitä on kovin vähän. Vaikka jälkikäteinen seuranta sinällään kuuluu osaksi vaikutusten arviointia (säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet 2007), tämä jää resurssisyistä usein vähäiseksi. Toisaalta joitain asioita saatetaan seurata ilman erillistä kirjausta HE:ssa esim. tilastoja seuraamalla, eikä seuranta ole tämän suurempi toimenpide. Kolmantena "etukäteen suunniteltuna" jälkiseurannan muotona voidaan pitää eduskunnan edellyttämää jälkiseurantaa, jota tehdään jonkin verran erityisesti isompien uudistusten yhteydessä. Näitä on minun tietämykseni mukaan jonkin verran. Myös kansalaispalautteet ja erilaisten epäkohtien havaitseminen (milloin mitäkin kautta) voidaan lukea jälkiseurannaksi, mutta en tiedä, missä määrin tämä menee "etukäteen suunniteltuun" jälkiseurantaan. (Outi Slant.)

Haastateltavien mielestä jälkiseurantaa ei tehdä riittävästi tai tarpeeseen nähden systemaattisesti, jotta sen tarkoitus toteutuisi.

Ei tehdä riittävästi. Oma kantani näkyy VTV:lle vuosi sitten tekemästäni selvityksestä Lainvalmistelun laatu ja kehittämistarpeet (VTV:n selvityksiä 2/2013), (Jyrki Tala.)

Lakien vaikutusten jälkiseurantaa ei mielestäni tehdä riittävän systemaattisesti. Tälle on olemassa syitä, jotka liittyvät keskeisesti käytettävissä oleviin resursseihin ja joihin ei tällä hetkellä pystytä suuresti vaikuttamaan. Systemaattisempi seuranta olisi tärkeää erityisesti isommissa hankkeissa, joilla on laajoja vaikutuksia. Tästä olisi tietysti hyötyä myös jatkotoimenpiteiden kannalta, koska tietopohja karttuu. Kuitenkaan kaikkiin hankkeisiin (esim. teknisempiin muutoksiin) ei ole välttämättä tarpeen kohdistaa samalla tavoin jälkiseurantatoimenpiteitä. Toisaalta on kuitenkin huomattava, että kaikista suurimmat ongelmat lakien toimivuudessa tulevat todennäköisesti ilmi erilaisten palautteiden (kuten esim. median) kautta. (Outi Slant.)

Kehitysehdotuksista tärkeimpinä pidettiin jälkiseurannan systemaattista tekoa, sen oikeaa kohdentamista ja ajoittamista oikeaan hetkeen.

Ne jälkiseurannat, jotka tehdään, tulisi kohdistaa joillakin kriteereillä suunnitellusti kaikkein merkittävimpiin lakiuudistuksiin. (Auri Pakarinen.)

Oma kantani käy ilmi mainitusta VTV:n selvityksestä. Olennaista on, että jälkiseuranta tehdään pääsääntöisesti vasta "oikeustilan" vakiinnuttua eli 3 - 5 vuoden kuluttua uudistuksen voimaantulosta. Sitä ennen tehtävät selvitykset hyödyttävät kyllä lain implementaation suuntaamista ja kehittämistyötä, mutta eivät täytä jälkiarvion perusvaatimuksia. (Jyrki Tala.)

Yksi keskeinen seikka, johon kiinnittäisin huomiota olisi varmastikin systemaattisuuden lisääminen. Systemaattisemman seurannan avulla pystyttäisiin toisaalta lisäämään tietopohjaa mahdollisten muutosten varalle ja toisaalta pystyttäisiin paremmin havaitsemaan erilaisten sääntelymekanismien toimivuutta erilaisissa tilanteissa. Tästä voi mahdollisesti olla hyötyä myös muissa vastaavankaltaisissa sääntelytilanteissa, joissa toiminutta mekanisme hyödynnetään. Valmistelun ja toisaalta turhan työn tekemisen välttämisen kannalta olisi tärkeää, että muutostarpeet ja ehdotukset pystyttäisiin tukemaan

enemmän tietoon. Edellisen lisäksi jälkiseurannan oikea-aikaisuuteen on syytä kiinnittää huomiota. On tärkeää, että lakien vaikutukset ovat ehtineet realisoitua siinä vaiheessa, kun jälkiarviointia ryhdytään tekemään. (Outi Slant.)

4.5 Yhteenveto tutkimuksen toteutuksesta

Tavoitteenani oli etsiä tilastotietoa suunnitellusti toteutetuista jälkiseurannoista ja verrata tätä tietoa implementoidun lainsäädännön määrään esimerkiksi vuositasolla tai muuna relevanttina aikana. Jos tällaista tietoa ei olisi suoraan tilastoidusti saatavilla, suunnittelin toteuttavani sähköpostikyselyn ministeriöihin saadakseni selkoa kunkin ministeriön tekemistä jälkiseurannoista.

Hyvin pian kävi kuitenkin ilmi, ettei jälkiseurantojen määrästä ole tilastotietoa saatavilla. Keskustellessani tätä työtä varten haastattelemieni asiantuntijoiden kanssa, kävi niin ikään ilmi, että tietopyyntö ministeriöihin ei todennäköisesti tuottaisi sen parempaa tulosta. Haastateltavieni kommentti oli, etteivät ministeriötkään kerää tällaista tietoa.

Paras keino kerätä tietoa jälkiseurantojen määrästä olisi mitä todennäköisimmin ollut kysyä ministeriöiden jokaiselta lain valmistelusta vastuussa olleelta virkamieheltä onko hänen valmistelemiensa ja myöhemmin implementoitujen säädösten osalta tehty jälkiseurantaa.

Tiedon pirstaleisuuden ja muistinvaraisuuden vuoksi luovuin tästä menetelmästä, koska en usko, että olisin saanut laadullisesti riittävää käsitystä jälkiseurantojen määrästä. Myöskään aika opinnäytetyön valmistumisen kannalta ei olisi riittänyt tällaisen tiedon keräämiseen jokaisesta ministeriöstä eikä myöskään niiden virkamiesten tavoittamiseen, jotka ovat olleet lakeja valmistelemassa.

Edellä mainituista syistä johtuen päätin kysyä lainvalmistelun ja -säädännön laatuun ja sen nykytilaan perehtyneiltä asiantuntijoilta heidän näkemystään

jälkiseurantojen määrästä. Tiedustelin samalla heidän mielipidettään jälkiseurannan riittävydestä ja sen kehityskohdista.

Selvitin myös viime vuosina tehtyjen lakiesitysten lukumäärää ja eduskunnan antamien jälkiseurantaa koskevien lausuntojen lukumäärää esittääkseni näkemyksen tehtyjen jälkiseurantojen määrästä suhteessa annettuihin lakiesityksiin.

5. PÄÄTELMÄT

Suunnitelmallista vaikuttavuusarviointia tai toisin sanoen lainsäädännön jälkiseurantaa ei tehdä riittävästi. Jälkiseurantojen määrästä ei ole saatavissa minkäänlaista tilastotietoa, koska niiden määrää ei systemattisesti seurata tai tilastoida siinä viranomaisessa, jonka vastuulle jälkiseuranta kuuluu - lain valmistelusta vastaavassa ministeriössä.

Jonkilaisen käsityksen jälkiseurantojen määrästä saa vertailemalla eduskunnan jälkiseurantaa vaativia lausuntoja hallitusten esitysten määrään. Edellä esitetyn VTV:n selvityksen mukaan vaalikaudella 2007-2010 eduskunta käsitteli 1042 hallituksen esitystä. Näistä 50 esitykseen eduskunta antoi lausuman jälkiseurannan tekemiseksi. Edelleen VTV:n otoksen mukaan 30 jälkiseurantaa koskeneesta lausumasta 28 esityksen kohdalla jälkiseuranta oli tehty.

Mitä tästä pitäisi ajatella? Oliko kaikissa muissa lakiesityksissä jo valmisteluvaiheen vaikutusarviointikirjauksissa edellytetty jälkiseurantaa. Olivatko eduskunnan 50 lausumaa ainoat puuttuvat jälkiseurantalausumat yli tuhannen lakiesityksen joukosta. Tuskinpa kuitenkaan.

Viitaten kaikkeen aiempaan tutkimus- ja seleontekonäyttöön sekä asiantuntijoiden arviointeihin vaikutusarviointien ja jälkiseurantojen käytännön toteuttamisista on selvää, ettei suurimpaan osaan lakiesityksistä oltu katsottu tarpeelliseksi valmisteluvaiheessa sisällyttää jälkiseurantaa.

Tämä ei toki sulje pois sitä mahdollisuutta, etteikö seurantoja ole tehty myöhemmässä vaiheessa. Pidän kuitenkin varsin epätodennäköisenä, että ministeriö toteuttaisi jälkiseurannan laille, jos sen valmisteluvaiheessa sitä ei ole suunniteltu tehtäväksi tai eduskunta ei sitä ole erikseen lausumallaan vaatinut.

Vaikka yllä esitetty ei edelleenkään kerro totuutta suunnitelmallisesti tehtyjen jälkiseurantojen määrästä, näyttää tehtyjen jälkiseurantojen määrä olevan kovin

vähäinen verrattuna annettujen lakiesitysten määrään. Tätä käsitystä tukee myös haastateltujen asiantuntijoiden kommentit siitä, että jälkiseurantoja tehdään hyvin vähän.

Päätelmät lainsäädännön jälkiseurannan nykytilasta yhtenevät näkemyksiin jälkiseurannan määrästä. Parhaiten vallitsevan nykytilan tiivistää Jyrki Tala. Jälkiseuranta on nykyisin epäjärjestelmällistä, satunnaista, eikä valtioneuvoston piirissä ole siihen yhtenäistä lähestymistapaa (VTV 2013, 33). Tala tosin arvioi haastatteluvastauksessaan, että jälkiarviointeja tehdään jonkin verran aiempaa enemmän, muttei edelleenkään riittävästi.

Vaikka jälkiseurantojen määrät eivät kasvaisikaan nykyisestä, voisi niitäkin vähäiä tehdä systemaattisemmin. Tämä koskee erityisesti isoimpia lainsäädäntöhankkeita, joilla on laajoja vaikutuksia. Lakiuudistusten järjestelmällinen jälkiseuranta tulisi epäilemättä käynnistysvaiheessa kohdistaa tärkeisiin, poliittisesti kiistanalaisiin ja vaikutusarvioinnin puolesta epävarmoihin ehdotuksiin. Selvää myös on, että toimintaan tarvitaan resursseja, jotka nykyoloissa ovat pois jostakin muusta toiminnasta. (VTV 2013, 35.) Tärkeää on myös osata ajoittaa seuranta oikeaan hetkeen, jotta lain vaikutukset ovat käytännössä havaittavissa ja näin arvioitavissa.

Olen esittänyt päätelmiä lainsäädännön jälkiseurannan määrästä ja nykytilasta alussa asettamani tavoitteen mukaisesti. Työn edetessä ja jälkiseurannan nykytilan valjetessa, minua jäi kuitenkin vaivaamaan kysymys siitä, miksi lainsäädännön kehittämisen kannalta tärkeimmän työkalun hyödyntäminen ei näytä kiinnostavan lainlaatijoita. Vastauksen tähän mieltäni askarruttaneeseen kysymykseen antoi Jyrki Tala.

Yleisesti poliittisen päätöksenteon ja sen myötä lainsäädäntötoiminnan systeemimme on niin sanotusti etupainotteinen. Poliitikkoja kiinnostavat enemmän uudet ideat ja muutokset kuin se, miten järjestelmät ja säännöt tosiasiallisesti toimivat. Mahdollisia ongelmia korjataan mieluummin muutamalla

pykälää kuin informaation, koulutuksen, resurssien ja toiminnan uudelleen suuntaamisen tai implementaatioprosessien korjaamisen kautta.

Sama "etupainotteisuus" rasittaa meillä myös monen lainvalmistelijan suhtautumistapaa. Hiukan kärjistäen lainvalmistelutyön päätulokseksi mielletään uudet tai muutetut pykälät, eivät ne tulokset tai vaikutukset, joita niiden myötä ja ajan oloon kertyy. Toisin sanoen vastuumekanismi lakiuudistusten tuloksista on ontuvaa niin politiikan kuin lainvalmistelijoiden taholla. (Jyrki Tala.)

Tämä Talan vastaus selittää ehkä parhaiten sen, miksi emme edelleenkään tiedä tarkalleen, miten paljon jälkiseurantaa tehdään, miksi sen määrä on joka tapauksessa riittämätön tai miksi kiinnostus sen hyödyntämiseen ei ole kovin suurta.

Opinnäytetyöni aihe tarjoaa lukuisia kiintoisia näkökulmia jatkotutkimuksille. Seuraavassa muutamia aihioita.

- Edelleen selvittää ministeriöistä kuinka monta lakiesitystä jälkiseurataan suunnitellusti.
- Sisältösuunnitelma jälkiseurannan tekemiseksi.
- Miten paljon muissa EU-maissa hyödynnetään jälkiseurantaa lainsäädännön kehittämiseksi.
- Miksi lakien jälkiseurantaan ei kiinnitetä riittävästi huomiota ja lakien toimivuutta ei selvitetä järjestelmällisesti jälkikäteen.

LÄHTEET

Ahonen, R.; Keinänen, A. & Kilpeläinen, M. 2011. Eduskunnan valiokuntien näkemys lainvalmistelutyön laadusta. Helsinki.

Finlex 2014. Lainvalmistelun prosessiopas. Viitattu 28.2.2014 <http://lainvalmistelu.finlex.fi/>.

Kilpailu-uutiset 2/2012.

Määttä, K. 2007. Sääntelyteoriasta.

OECD 2003. OECD Reviews of Regulatory Reform. Finland, A New Consensus for Change.

OECD 2010. Better Regulation in Europe: Finland 2010.

Oikeusministeriö 2004. Hallituksen esitysten laatimisohteet. Helsinki: Edita.

Oikeusministeriö 2007. Säädösehdotusten vaikutusten arviointi, ohjeet. Helsinki: Edita.

Oikeusministeriö 2009. Vaikutusarvioinnin asiantuntijajaoston muistio.

Oikeusministeriö 2011. Näkökulmia parempaan sääntelyyn. Helsinki.

Rantala, K. 2011. Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa. Helsinki: Hakapaino.

Slant, O. & Rantala, K. 2013. Vaikutusten arviointi ja lainvalmistelun perustietoja vuoden 2012 hallituksen esityksissä. Helsinki: Hakapaino.

Tala, J. 2005. Lakien laadinta ja vaikutukset. Helsinki: Edita.

Valtioneuvoston kanslia 2007. Hallituksen strategia-asiakirja 2007. Helsinki: Yliopistopaino.

Valtioneuvoston kanslia 2011. Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma.

Valtioneuvoston kanslia 2011. Vaalikauden 2007-2011 hallitusohjelman toteutuminen. Helsinki: Yliopistopaino.

Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 6/2009. Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen– Kuinka parantaa tiedonkäyttöä poliittisessa päätöksenteossa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011. Laadukas lainsäädäntö osana valtiontalouden päätöksentekoa. Helsinki: Edita.

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2012. Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2012 valtiopäiville. Helsinki: Edita.

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2013. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitykset 3/2013. Lainvalmistelun laatu ja kehittämistarpeet. Helsinki: Edita Prima Oy

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2014. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 1/2014. Eduskunnan lausumien toimeenpano. Helsinki: Edita Prima Oy